

Andrzej Podraza

WPLYW KRYZYSU W STREFIE EURO NA MOŻLIWOŚĆ ROZWOJU ZRÓŻNICOWANEJ INTEGRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Kryzys w strefie euro jest dotychczas najpoważniejszym przesileniem w historii integracji europejskiej, począwszy od powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX w. – z uwagi na podważenie gospodarczych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że ma on poważne polityczne konsekwencje dla rozwoju integracji nie tylko w ramach strefy euro, ale również całej Unii. Wpływa również na debatę polityczną w poszczególnych państwach członkowskich, wyrażającą się bardzo często wzrostem nastrojów antyeuropejskich i dążeniami do renacjonalizacji niektórych sfer polityki, przekazanych do kompetencji Unii Europejskiej. Wyrazem tego są przede wszystkim apele o powrót do waluty narodowej i odrzucenie euro. Możliwe scenariusze rozwoju mieszczą się pomiędzy rozpadem Unii Europejskiej (w szczególności, gdyby doszło do dekompozycji strefy euro), a możliwością redefinicji konstrukcji europejskiej w oparciu o różne modele. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem w przypadku braku należytej reakcji na kryzys w strefie euro będzie zainicjowanie zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej, w postaci najprawdopodobniej Europy dwóch prędkości, tj. stworzenia twardego rdzenia skupiającego państwa strefy euro i peryferii połączonych z centrum rynkiem wewnętrznym.

Skutki zróżnicowanej integracji w szerszym wymiarze niż ma to miejsce obecnie są generalnie trudne do przewidzenia. Miałyby one przede wszystkim charakter polityczno-instytucjonalny, ale również ekonomiczny, przejawiający się utratą spójności w ramach obecnej struktury Unii Europejskiej. Zróżnicowanie integracji mogłoby prowadzić do jakiejś formy federalizacji strefy euro lub w szerszym układzie państw członkowskich, przy jednoczesnym pozostawieniu obecnej struktury instytucjonalnej dla całej Unii. Realizacja takiego scenariusza skutkowałaby zapewne konsekwencjami trudnymi w pełni do przewidzenia w zakresie zarządzania Unią. System ten stałby się jeszcze bardziej nieprzejrzysty, hybrydalny a wewnętrzne podziały mogłyby doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej jako jednolitej struktury, skupiającej obecnie 27 państw członkowskich.

Kryzys strefy euro świadczy o słabości rozwiązań przyjętych w ramach traktatu lizbońskiego wbrew opiniom gorących zwolenników tejże nowelizacji. W trakcie negocjacji traktatu konstytucyjnego, który ostatecznie nie wszedł w życie w wyniku negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii, oraz wzorowanego na nim traktatu lizbońskiego, niejednokrotnie wysuwano argument o bezwzględnej konieczności przeprowadzenia reformy traktatowej w obliczu bezprecedensowego rozszerzenia Unii Europejskiej w roku 2004 i 2007. Twierdzono, że w przeciwnym wypadku nie uda się zagwarantować skuteczności i efektywności Unii, zarówno w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych, jak i na arenie międzynarodowej. Unia straciłaby szansę nie tylko na zachowanie i pomnożenie korzyści integracyjnych, chociażby wynikających z przystąpienia nowych państw członkowskich i przez to terytorialnego poszerzenia europejskiego rynku wewnętrznego, ale również nie stałaby się wszechstronnym aktorem na arenie międzynarodowej. Kryzys w strefie euro oraz wcześniejsze kryzysy finansowe udowodniły słabość takiej argumentacji.

Unia Europejska pomimo przeprowadzenia postulowanych zmian nie stała się podmiotem mogącym skutecznie rozwiązywać pojawiające się problemy wewnętrzne lub międzynarodowe, gdyż ich istota nie dotyczyła sfery instytucjonalnej, na której przez lata koncentrowały się wysiłki państw członkowskich reformujących traktaty założycielskie. Inaczej rzecz ujmując, traktat lizboński nie uratował Europy przed kryzysem, gdyż sama reforma instytucji bez zademonstrowania woli politycznej przez państwa członkowskie, bez stworzenia swoistej kultury politycznej w celu wspólnotowego rozwiązywania problemów i przyjmowania postanowień w imieniu wszystkich uczestników procesów decyzyjnych, nie może stanowić narzędzia do przezwyciężania głębokich wewnętrznych kryzysów dotyczących samej istoty integracji europejskiej. Kryzys strefy euro świadczy wobec tego o słabości podstaw, na których oparta jest Unia Europejska. Jest także przykładem kryzysu przywództwa w poszczególnych państwach członkowskich i całej Unii Europejskiej, co rodzi problem legitymizacji. W wymiarze międzynarodowym może to spowodować spadek znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Obecny kryzys w strefie euro stawia szereg pytań dotyczących możliwości jego rozwiązania. Nie należy ich odnosić jedynie do krótkoterminowych prognoz i postulatów, ale powinno się spróbować zastanowić nad ochroną istoty integracji w ramach Unii Europejskiej, zdolnej do przewyższania wewnętrznych sprzeczności i zachowania zdolności rozwojowych. W przeciwnym razie Unia nie będzie w stanie trwać w obecnym kształcie terytorialnym i instytucjonalno-prawnym i jedynym możliwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie jakiejś formy zróżnicowanej integracji. Jakie jest znaczenie kryzysu w procesie rozwoju integracji europejskiej? Jakie były skutki polityczne dotychczasowych kryzysów w ramach Unii Europejskiej? Jakie są możliwe scenariusze i skutki dla integracji kryzysu w strefie euro? Na ile koncepcja zróżnicowanej integracji jest możliwym lub atrakcyjnym pomysłem zażegnania wewnętrznych problemów Unii Europejskiej? Czy pierwotny model integracji przyjęty w momencie powstawania Wspólnot Europejskich, a następnie rozwijany w procesie politycznym zachodzącym w skomplikowanym systemie Unii Europejskiej może nadal stanowić podstawę kształtowania relacji pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami ponadnarodowymi? Jakkolwiek przyszłość Unii Europejskiej nie jest pewna, to jednak próba zarysowania odpowiedzi na powyższe pytania może stanowić podstawę odrodzenia niezwykle ambitnego projektu europejskiego. Należy jednak pamiętać, że o losie integracji będzie przede wszystkim decydować praktyka polityczna, w mniejszym stopniu rozważania teoretyczne.

Pojęcie kryzysu w Unii Europejskiej

Kryzys jest nieodłącznie związany z rozwojem procesu integracji europejskiej. Już w momencie powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX w. pojawiły się sprzeczności interesów pomiędzy poszczególnymi państwami, które jednak nie były na tyle istotne, aby doprowadzić do znaczącego regresu w konstruowaniu zjednoczonej Europy lub też nawet rozpadu struktur integracyjnych. Wręcz przeciwnie, można postawić tezę (choć nie zawsze można ją pozytywnie zweryfikować), o odnowie podstaw projektu europejskiego w wyniku wewnętrznego napięcia w ramach systemu Wspólnot lub Unii Europejskiej.

Paradoksalnie kryzys może prowadzić do ożywienia dyskusji o istocie integracji, co może skutkować podjęciem konkretnych działań zakończonych formalnymi reformami. Jednak taka sytuacja w historii integracji nie była zbyt częsta. Analiza kryzysów prowadzi do wniosku, że mogą one skutkować odnowieniem bądź osłabieniem projektu europejskiego, przyspieszeniem bądź spowolnieniem procesu integracji europejskiej. Mogą także doprowadzić do zainicjowania zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej, jakkolwiek do tej pory, pomimo pojawiających się czasami tego rodzaju sugestii i postulatów, na razie brak jest przykładów realizacji takiego scenariusza.

Z uwagi na to, że skutki kryzysów były na ogół odmienne, trudno jest przyjąć za pewnik twierdzenie, że mogą być one traktowane jako punkty zwrotne w rozwoju integracji europejskiej. Ustalenie rzeczywistego związku pomiędzy określonym przesileniem a odnową projektu europejskiego nie jest proste z badawczego punktu widzenia, co jest rezultatem niezwykle skomplikowanej i trudnej do uchwycenia istoty Unii Europejskiej. Integracja, bez względu na to, czy jest rozpatrywana jako proces o charakterze ciągłym zachodzący w wyniku reakcji na dynamikę rynków i rozwój interakcji pomiędzy podmiotami polityki międzynarodowej, czy też może być ujmowana jako wynik decyzji politycznych, powinna być poddawana analizie w dłuższej perspektywie czasowej, gdyż tylko wtedy można zidentyfikować określone prawidłowości i tendencje rozwojowe ujmowane w kategoriach przyczynowo skutkowych. Nie należy bowiem zapominać, że w procesie politycznym, także tym zachodzącym w ramach systemu Unii Europejskiej, w grę wchodzi niezwykle często przypadek. Co więcej, z uwagi na skomplikowaną naturę procesu integracji można mieć do czynienia z nieprzewidywanymi skutkami podejmowanych decyzji, co oczywiście nie pomaga w ustaleniu jednoznacznego związku pomiędzy określonym kryzysem a postanowieniami przyjętymi w późniejszym okresie.

Nie oznacza to oczywiście, że badacz jest całkowicie bezsilny wobec próby uchwycenia istoty integracji, jednak powinien wykazać się daleko posuniętą ostrożnością w formułowaniu jednoznacznych opinii. Dotyczy to przede wszystkim trudnego do udowodnienia jednoznacznego stwierdzenia o przełomowej dla procesu integracji europejskiej roli kryzysów.

Zróznicowanie kryzysów w ramach Unii Europejskiej nie dotyczy jedynie skutków, ale również przyczyn. Można wyróżnić kilka możliwości klasyfikacji przyczyn. Z uwagi na miejsce występowania można je podzielić na zewnętrzne, tj. pochodzące spoza terytorium Unii Europejskiej, oraz wewnętrzne – mające swoje źródła w wydarzeniach w ramach poszczególnych państw członkowskich i ich relacjach. Niekiedy określone kryzysy mogą być wynikiem zaistnienia kombinacji przyczyn zewnętrznych i wewnętrznych. Jest to w szczególności widoczne w sytuacji recesji gospodarczej i zawirowań na światowych rynkach finansowych z uwagi na szczególną podatność gospodarek na podleganie wpływom zewnętrznym, co jest wynikiem rzeczywistej globalizacji w wymiarze gospodarczym. W taki sposób można interpretować obecny kryzys w strefie euro, który może być przede wszystkim rozpatrywany jako kryzys zadłużenia publicznego niektórych państw strefy euro, więc mający swoje źródła wewnętrzne. Niemniej można także połączyć go ze światowym kryzysem finansowym zapoczątkowanym w 2007 r., gdyż unaocznili on braki w przygotowaniu Unii Europejskiej do reakcji na zewnętrzne wyzwania gospodarcze. Co więcej, kryzys finansów publicznych w strefie euro stanowi istotny impuls kryzysowy w wymiarze globalnym.

Przyczyny kryzysu można również podzielić z uwagi na ich charakter. Mogą one być polityczne, gospodarcze, instytucjonalne, społeczne (na przykład związane z kryzysem legitymizacji) i kulturowe, tj. dotyczące chociażby kwestii

tożsamościowych. Na ogół w sytuacji konkretnego kryzysu ma się do czynienia ze współwystępowaniem różnych czynników. Jest to w szczególności widoczne w sytuacji kryzysu w strefie euro. Nie ulega bowiem wątpliwości, że fundamentalne przyczyny mają charakter gospodarczy i polityczny, gdyż kryzys w strefie euro, którego pierwsze symptomy zauważono w Grecji był między innym wynikiem nieprzygotowania gospodarki greckiej do integracji walutowej. Wykonane działania przed wstąpieniem Grecji do strefy euro miały charakter doraźny w celu wypełnienia kryteriów konwergencji bez podjęcia odpowiednich wysiłków w perspektywie średnio- i długookresowej¹. Niedostosowanie gospodarki greckiej wynikało więc z jej problemów strukturalnych, które były rezultatem decyzji politycznych.

Kryzys w strefie euro ma jednak także wymiar instytucjonalny, społeczny i kulturowy. Ukazał on niedostosowanie instytucji Unii Europejskiej i procedur decyzyjnych w strefie euro, wynikające z nieprzejrzystych i niekonsekwentnych rozwiązań wyrażających się chociażby w zdecentralizowaniu polityki fiskalnej państw członkowskich przy jednoczesnym scentralizowaniu polityki pieniężnej². Pomimo faktu, że problem zarządzania gospodarczego strefą euro był dyskutowany, głównie w kręgach akademickich, już od momentu przedstawienia w 1989 r. przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Delorsa raportu będącego podstawą negocjacji nad stworzeniem unii gospodarczej i walutowej, a później odżywającej debaty przed wprowadzeniem trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej (1997–1998) oraz w momencie przyjęcia wspólnej waluty (1999–2004), to jednak obecny kryzys unaoczniał braki przyjętych rozwiązań³. Stało się to pomimo optymizmu wynikającego z poczucia relatywnej zamożności w połowie pierwszej dekady XXI w. oraz przekonania, że reforma Paktu stabilności i wzrostu z 2005 r., uwzględniła wszystkie uwagi krytyczne. Przekonanie to jednak okazało się mylne.

W wymiarze społecznym kryzys w strefie euro dotyczy jednego z bardziej istotnych problemów w procesie integracji europejskiej, jakim jest deficyt demokracji. Jakkolwiek zagadnienie to było niejednokrotnie poruszane w trakcie nie tylko dyskusji politycznych, ale również reform traktatowych⁴, czego wyrazem było chociażby wprowadzenie koncepcji obywatelstwa europejskiego, to jednak Unia Europejska, jakkolwiek jest unią państw, nigdy w pełni nie stała się równocześnie unią obywateli. Paradoksalnie to społeczeństwa francuskie i holenderskie odrzu-

¹ Ministerstwo Finansów, „Kryzys grecki – geneza i konsekwencje. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro”, Warszawa, 26 października 2010, s. 4.

² K. Szymański, „Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego”, referat wprowadzający Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową do e-debaty, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową–Konrad Adenauer Stiftung, listopad 2011, s. 3, www.kas.de/wf/doc/kas_29775-1522-8-30.pdf?111219154107.

³ E. Rubio, *Economic Governance of the Euro Zone: A Revision of Notre Europe's Contributions to the Debate (1997–2005)*, Notre Europe, Paris 2011, s. 1, www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Economic_governance_in_the_Euro_zone_ER_2011.pdf.

⁴ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 50–54.

ciły w referendum traktat konstytucyjny, którego negocjacje wzbudzały kontrowersje z uwagi na brak europejskiego *demos*, a był on przedstawiany jako mający znacząco wzmocnić demokratyczne podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej. Jakkolwiek to nie ten argument zadecydował o werdykcie obywateli dwóch założycielskich państw Wspólnot Europejskich, niemniej referenda w sprawie kolejnych reform traktatowych, jak i też wybory do Parlamentu Europejskiego, ilustrują problem braku ukształtowania się rzeczywiście europejskiej kultury politycznej, gdyż partycypacja społeczeństw odbywa się bardziej w przestrzeni narodowej niż w europejskiej. Wybory do Parlamentu Europejskiego są na ogół powtórką wyborów narodowych, gdyż dominują w nich zagadnienia polityki krajowej a nie europejskiej. W dyskursie politycznym w poszczególnych państwach członkowskich dominują natomiast interesy narodowe z uwagi na brak jasno zdefiniowanego interesu unijnego. Co więcej, Unia Europejska jest bardziej postrzegana przez pryzmat biurokracji brukselskiej i dominacji dużych państw niż jako arena ścierania się interesów poszczególnych państw członkowskich. Stąd Unia, czego przykładem jest również kryzys w strefie euro, jest bardziej traktowana jako struktura zewnętrzna, wymuszająca określone działania na państwach członkowskich, co jest przede wszystkim odczuwane przez społeczeństwa przechodzące przez trudny program reform. Środki oszczędnościowe obniżają poziom legitymizacji działań Unii Europejskiej, gdyż są one traktowane jako wymuszone, tym bardziej, że kryzys przy nacisku ze strony Unii Europejskiej doprowadził do zatarcia granic między sferami polityki narodowej i europejskiej, zarówno w wymiarze politycznym (przyjęcie pakietów oszczędnościowych), jak i instytucjonalnym (pojawienie się w Grecji i Włoszech rządów technokratycznych). Biurokratyczny i technokratyczny sposób podejścia do integracji może potwierdzać przeciek dokumentu, w którym Niemcy, proponując reformę traktatową w 2012 r. w celu rozwiązania kryzysu w strefie euro, chciały odłożenia dyskusji o demokracji i legitymizacji na później⁵. Świadczy to o braku stworzenia rzeczywistej unii obywateli, o niemożności wykreowania wspólnej tożsamości europejskiej.

Kryzys w strefie euro jest więc wynikiem przyjęcia określonego modelu rozwoju procesu integracji europejskiej, który był budowany poprzez działania w sferze instytucjonalno-prawnej i gospodarczej przy jednoczesnym pominięciu możliwości wykreowania wspólnej tożsamości europejskiej. Wysokiemu poziomowi interakcji gospodarczych, politycznych, a nawet społecznych, wynikających ze swobodnego przepływu osób nie odpowiada fenomen stworzenia europejskiej tożsamości i wspólnej przestrzeni politycznej. Jakkolwiek problem powstania europejskiego *demos* może wzbudzać kontrowersje, to jednak brak odpowiednich mechanizmów dyskusji o problemach politycznych pomiędzy społeczeństwami a nie tylko politykami w wymiarze europejskim, jest jedną z wad projektu integracyjnego. Kryzys w strefie euro z całą mocą unaoczniał braki w tym zakresie.

⁵ K. Hughes, *European Politics and the Euro Crisis: Ten Failures*, „Friends of Europe”, November 2011, s. 2.

Obecna debata odbywa się w ramach poszczególnych państw i coraz częściej do głosu dochodzą stereotypy narodowe. Społeczeństwa północne postrzegają siebie jako pracowite, przestrzegające norm prawnych i żyjące na miarę własnych możliwości, podczas gdy społeczeństwa południowe są leniwe, naginają przepisy prawa i są rozrzutne⁶. Z drugiej strony odzywają się głosy o pojawieniu się nowej formy nacjonalizmu niemieckiego czy o zaistnieniu „finansowego nazizmu”, bo tak jedna z gazet greckich nazwała pakiet oszczędnościowy adresowany do Grecji⁷. Wprost nawiązuje się w takich ocenach do hitlerowskiej przeszłości Niemiec. Świadczy to o głębokim kryzysie świadomości wspólnoty europejskiej, gdyż pomimo osiągnięć w zakresie integracji gospodarczej i politycznej, nie udało się wykreować poczucia bycia razem w wymiarze kulturowym, nie stworzono też rzeczywistej przestrzeni politycznej, w której zgodnie z zasadą pomocniczości, byłoby miejsce dla europejskiej debaty politycznej.

Stopień przesilenia wewnętrznego jest jednym z ważniejszych kryteriów, dzięki któremu można dokonać podziału na kryzys integracji (*crisis of integration*) i kryzys w integracji (*crisis in integration*)⁸. Kryzys integracji dotyczy samej istoty integracji, jest wyzwaniem dla jej istoty lub nawet egzystencji. Kryzys w integracji natomiast związany jest z trudnościami w implementacji określonych celów integracji, bez podważania wszakże jej legitymizacji. Jakkolwiek może on wystąpić częściej niż kryzys integracji, to jednak niebezpieczeństwo z jego strony jest mniejsze, gdyż po czasie impasu może dojść do przyspieszenia procesów integracyjnych lub chociażby normalnego funkcjonowania Unii Europejskiej. Kryzys integracji natomiast mógłby nawet skutkować rozpadem struktur instytucjonalnych. Wydaje się, że można dojść do wniosku, że do tej pory Unia/Wspólnota Europejska nie przechodziła aż tak fundamentalnego kryzysu, który znacząco naruszyłby podstawy jej funkcjonowania, prowadząc aż do rozpadu. Zasadnie można jednak zadać pytanie, czy obecny kryzys w strefie euro jest już kryzysem integracji czy może jedynie kryzysem w integracji. Można zaryzykować odpowiedź, że na razie jest to kryzys w integracji z pewnymi cechami kryzysu integracji. Może on bowiem doprowadzić do zakwestionowania podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, wręcz jej rozpadu w przypadku bankructwa Grecji i niektórych innych państw członkowskich, w szczególności Włoch, które są w Unii czwartą gospodarką pod względem wielkości.

⁶ H. Mahony, *National Stereotyping – The Eurozone's Other Story*, „Euobserver.com”, 22.02.2012, www.euobserver.com/843/115340.

⁷ J. Augstein, *The Return of the Ugly Germans. Merkel is Leading the Country into Isolation*, „Spiegel Online International”, 12.08.2011, www.spiegel.de/international/europe/0,1518,802591,00.html; F. Esposito, *Greece: Could Merkel's Errors Bring a New Hitler to Europe?*, „Ilsussidiario.net”, 17.02.2012, www.ilsussidiario.net/News/English-Spoken-Here/Politics-Society/2012/2/17/GREECE-Could-Merkel-s-errors-bring-a-new-Hitler-to-Europe-/244743/.

⁸ L. Kühnhardt, *Introduction: Success Through Crises*, [w:] *Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945–2005*, red. L. Kühnhardt, New York–Oxford 2009, s. 1–2.

O tym, że kryzys w strefie euro można traktować potencjalnie jako kryzys integracji świadczy kilka powodów. Po pierwsze, dotyczy on podstaw funkcjonowania najbardziej ambitnego projektu gospodarczego, jakim jest wprowadzenie wspólnej waluty euro, której upadek mógłby doprowadzić do znaczącego regresu konstrukcji europejskiej lub wręcz rozpadu strefy euro, co miałoby konsekwencje dla funkcjonowania samej Unii Europejskiej. Po drugie, z uwagi na swój charakter jest to kryzys wielowymiarowy, tzn. nie tylko gospodarczy, ale również polityczny, instytucjonalny, społeczny i kulturowy, co prowadzi do wniosku, że zastosowanie jedynie instrumentów gospodarczych nie może w pełni rozwiązać przyczyn, które doprowadziły do jego zaistnienia.

Skutki polityczne ważniejszych kryzysów w ramach Unii Europejskiej

Kryzysy występują już od samego momentu powstania Wspólnot Europejskich, jakkolwiek nie były one na tyle dotkliwe, aby doprowadzić do rozpadu struktur integracyjnych. W swojej pierwotnej wersji projekt europejski był niezwykle ambitny, gdyż przewidywał stworzenie pokojowej Europy poprzez pojednanie francusko-niemieckie, rozpoczynając od integracji gospodarczej w sektorze węgla i stali. Zgodnie z planem francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana z 9 maja 1950 r., integracja miała rozwijać się w sposób ewolucyjny, tj. od sektorowej integracji gospodarczej aż do unifikacji politycznej i miała mieć charakter ponadnarodowy ograniczający kompetencje państw narodowych. Taki sposób myślenia ukształtował pierwotny model integracji, który ulegał wewnętrznym napięciom głównie z uwagi na zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich.

Do pierwszego poważnego kryzysu doszło w pierwszej połowie lat 50. XX w. z powodu braku ratyfikacji traktatu Europejskiej Wspólnoty Obronnej przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w 1954 r. Długoterminowym skutkiem było zahamowanie integracji politycznej nie tylko w odniesieniu do polityki obronnej, ale również polityki zagranicznej, gdyż po fiasku ratyfikacji zaprzestano także prac nad ustawieniem generalnej struktury Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Skutkiem pośrednim było ożywienie idei europejskiej przez powrót do koncepcji integracji gospodarczej w celu zachowania i rozwoju osiągnięć Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Stało się to dzięki powstaniu dwóch nowych Wspólnot w 1958 r., tj. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, z których w szczególności ta pierwsza znacząco pogłębiła proces integracji europejskiej dzięki ustanowieniu wspólnego rynku.

Lata 60. były czasem sporów wokół pierwotnej koncepcji integracji, która leżała u podstaw powstania Wspólnot Europejskich, a kojarzona była z jej twórcami, czyli Robertem Schumanem i Jeanem Monnetem. Zupełnie przeciwny model został przedstawiony przez ówczesnego prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a, który z całą konsekwencją próbował wprowadzić go w życie. Na-

cisk na międzyrządowy charakter współpracy w ramach Wspólnot Europejskich (koncepcja „Europy ojczyzn”), dążenie do ostatecznego określenia politycznego kształtu integracji (*finalité politique*) oraz działania na rzecz ograniczenia wpływów Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim – te właśnie kwestie w sposób istotny odróżniały podejście francuskie od reszty państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Bezkompromisowe dążenie do realizacji własnej koncepcji jedności europejskiej skutkowało poważnym kryzysem, który doprowadził do regresu integracji w obszarze instytucjonalnym i zahamowania możliwości poszerzenia Wspólnot Europejskich w latach 60. Nie udało się zainicjować współpracy w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, co miało być wynikiem negocjacji w ramach komitetu Foucheta, gdyż de Gaulle wyraźnie zmierzał do ograniczenia ponadnarodowego charakteru Wspólnot Europejskich na rzecz rozwiązań międzyrządowych. Udało mu się tego dokonać w wyniku kryzysu instytucjonalnego w 1965 r., gdyż prowadzona przez Francję polityka tzw. pustego krzesła, polegająca na bojkocie posiedzeń Rady, doprowadziła do przyjęcia w styczniu 1966 r. kompromisu luksemburskiego. W znaczący sposób ograniczył on ponadnarodowy charakter Wspólnot, gdyż zmniejszył możliwości podejmowania decyzji przez Radę kwalifikowaną większością głosów na rzecz jednomyślności w sytuacji, gdyby w grę wchodziły ważne interesy narodowe jednego lub kilku państw członkowskich. Prezydent de Gaulle dwukrotnie jednostronnie zawetował aplikację o członkostwo Wielkiej Brytanii, co uniemożliwiło poszerzenie Wspólnot Europejskich w latach 60.

Pewien przełom w rozwoju procesu integracji europejskiej nastąpił w 1969 r. po rezygnacji generała de Gaulle’a ze stanowiska prezydenta Francji. Zmiana nastąpiła między innymi na posiedzeniu szefów państw lub rządów w Hadze w grudniu 1969 r. Francja nie tylko wyraziła zgodę na akcesję Wielkiej Brytanii (w 1973 r. do Wspólnot przyłączyły się Wielka Brytania oraz Irlandia i Dania), ale podjęto również decyzję o pogłębieniu integracji politycznej, co zaowocowało powstaniem w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej, tj. mechanizmu koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich oraz integracji gospodarczej, co miało doprowadzić do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej, jakkolwiek tego celu ostatecznie nie udało się osiągnąć z powodu różnicy zdań pomiędzy państwami członkowskimi.

Można rozpatrywać decyzje z Hagi z grudnia 1969 r. jako reakcję na impas lat 60. i traktować wobec tego kryzysu tamtego okresu jako punkty zwrotne w rozwoju integracji. Wydaje się jednak, że bardziej uprawomocnionym podejściem jest ujmowanie postanowień z 1969 r. jako spóźnionych, biorąc pod uwagę zdecydowaną postawę Francji za prezydentury de Gaulle’a. Nie ulega więc wątpliwości, że w latach 60. nastąpiło znaczne spowolnienie integracji, a wręcz nawet jej regres, wyrażony częściowym odejściem od metody ponadnarodowej na rzecz międzyrządowej.

Kolejne poważne przesilenia związane były z trudnościami ratyfikacji kilku traktatów reformujących Wspólnoty i Unię Europejską. Było to świadectwem kryzysu legitymizacji, braku akceptacji społecznej dla kolejnych reform instytucjonalno-prawnych bez należytego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, związanych przede wszystkim ze zmniejszającym się tempem wzrostu gospodarczego i powiększającym się bezrobociem. Unia Europejska jawiła się bardziej jako teren działań dyplomatycznych niż jako wspólna przestrzeń społeczna, w ramach której elity polityczne rozwiązują problemy istotne z punktu widzenia obywateli. Na przykład odrzucając w referendum w 2005 r. traktat konstytucyjny, Francuzi wskazywali przede wszystkim na takie powody, jak utrata miejsc pracy i relokacja przedsiębiorstw do nowych państw członkowskich czy trudna sytuacja gospodarcza Francji⁹. Co więcej, w szczególności w mniejszych państwach członkowskich pojawiały się również obawy o utratę suwerenności i tożsamości narodowej w wyniku pogłębiania procesów integracyjnych. Po braku informacji był to drugi powód negatywnego wyniku referendum, które odbyło się w 2005 r. także w Holandii.

Trudności z ratyfikacją niektórych traktatów w wyniku przeprowadzonych referendum pojawiły się w Unii Europejskiej kilkakrotnie. Po raz pierwszy miały one miejsce w związku z ratyfikacją traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Nie tylko Duńczycy odrzucili ten traktat w pierwszym referendum w czerwcu 1992 r., bliscy tego byli również Francuzi, którzy jednak zaaprobowali dokument „małym tak” (*le petit oui*), gdyż przewaga zwolenników nad przeciwnikami była na poziomie 2,10% głosów. Powszechnie sądzono, że taki rezultat był wynikiem słabej znajomości traktatu z Maastricht, gdyż był on negocjowany za zamkniętymi drzwiami, w ramach normalnych rokowań dyplomatycznych bez należytej debaty społecznej¹⁰. Teza ta, jakkolwiek wydawała się atrakcyjna, nie do końca jednak została potwierdzona, głównie przez kolejny przypadek: kilkanaście lat później podczas referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego. Pomimo tego, że projekt traktatu był negocjowany w ramach publicznych sesji Konwentu Europejskiego, a co więcej, przewidziana była szeroka debata społeczna, został on odrzucony przez Francuzów i Holendrów głównie z pobudek pozamerytorycznych, niemających na ogół związku z treścią traktatu. Kryzys nie polegał więc na braku akceptacji integracji europejskiej jako takiej, ale przede wszystkim dotyczył braku rzeczywiste europejskiej przestrzeni publicznej, w ramach której mogłoby dochodzić do ścierania poglądów i interesów pomiędzy nie tylko państwami, ale również społeczeństwami.

Trudności w ratyfikacji kolejnych traktatów są ilustracją jeszcze jednego istotnego problemu, który sprowadza się do zróżnicowania statusu politycznego poszczególnych państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej. Kilkakrotnie bowiem po pierwszym negatywnym wyniku referendum ratyfikacyjnego, wywie-

⁹ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform...*, s. 687–688.

¹⁰ Idem, *Unia Europejska*, Lublin 1999, s. 62–63.

rano nacisk na dane państwo, aby po wyjaśnieniu wszelkich wątpliwości, przeprowadzić kolejne referendum, które dawało już wynik pozytywny. Działo się tak w przypadku Danii (traktat z Maastricht) i dwukrotnie w przypadku Irlandii (traktat nicejski i traktat lizboński). Nie brak było opinii w innych państwach członkowskich, że wyjściem z ówczesnego impasu mogłoby być zróżnicowanie integracji lub też wykluczenie z Unii państwa, które nie pozwoliłoby na przeprowadzenie reformy traktatowej. Tego rodzaju argumenty nie pojawiły się po negatywnym wyniku referendum w sprawie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. W ostateczności dokument nie wszedł w życie z uwagi na wielkość i znaczenie przede wszystkim Francji, gdyż nie był wywierany żaden nacisk na to państwo, aby społeczeństwo ponownie poszło do urn wyborczych. Świadczy to o zróżnicowaniu statusu państw w Unii Europejskiej, o dominacji dużych państw w procesie integracji europejskiej, co może skutkować kryzysem legitymizacji UE.

Również inne kryzysy o charakterze politycznym nie doprowadziły do zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej. Skutkowały one wewnętrznym napięciem pomiędzy państwami członkowskimi, jakkolwiek udawało się je rozwiązywać bez trwałych konsekwencji dla funkcjonowania Unii. W 1996 r. brytyjski konserwatywny rząd Johna Majora przyjął politykę braku współpracy w instytucjach europejskich w reakcji na zakaz importu brytyjskiej wołowiny, spowodowany chorobą BSE (tzw. choroba „szalonych krów”). Polityka braku współpracy trwała jedynie przez trzy tygodnie i polegała na blokowaniu przez ministrów brytyjskich, z pobudek pozamerytorycznych, czyli nie związanych z treścią danego postanowienia, możliwości podjęcia decyzji przez Radę, gdy wymagana była jednomyślność. Zupełnie inny charakter miał kryzys w roku 2000, kiedy Unia Europejska wprowadziła na kilka miesięcy sankcje polityczne wobec Austrii z powodu wejścia do koalicji rządowej prawicowej Partii Wolności Jörga Haidera. Sankcje polegały na zamrożeniu kontaktów bilateralnych z przedstawicielami państwa austriackiego z uwagi na antyimigracyjną i rasistowską, jak podkreślano, retorykę partii Haidera. Działania Unii Europejskiej wzbudzały jednak kontrowersje z powodu braku przypadków naruszenia konkretnych wartości przez Austrię. Krytycy podnosili również kwestię nieuprawomocnionej ingerencji w wybory demokratyczne poszczególnych społeczeństw. Obie strony, zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy sankcji, podnosili argumenty odwołując się do zasad demokratycznych.

Przebieg i intensywność dotychczasowych kryzysów nie podważały istoty czy samej egzystencji integracji europejskiej. Można więc je traktować jako kryzysy w integracji, natomiast nie miały one charakteru kryzysu integracji. Na ogół ich skutki nie były długotrwałe, z wyjątkiem działań podejmowanych przez prezydenta Francji Charlesa de Gaulle’a w latach 60. XX w. Zazwyczaj po okresie wewnętrznych napięć następował powrót do normalnego funkcjonowania Wspólnoty/Unii Europejskiej, a niekiedy do ożywienia integracji. Nie można jednak traktować kryzysów jako punktów zwrotnych w rozwoju integracji, gdyż nie skutkowały one znaczącymi propozycjami mającymi na celu radykalną zmianę konstrukcji euro-

pejskiej. Problem ewentualnego zróżnicowania integracji nie był na ogół traktowany jako możliwość rozwiązania określonej sytuacji kryzysowej. Dominowało przekonanie o konieczności zachowania jednolitych ram instytucjonalno-prawnych, jakkolwiek w debacie politycznej i akademickiej pojawiały się różne modele elastyczności. Niemniej koncepcja zróżnicowanej integracji była o wiele rzadziej poddawana analizie w reakcji na kryzysy wewnętrzne, niż w kontekście poszerzenia Unii Europejskiej. To właśnie niepewność dotycząca skutków akcesji nowych państw członkowskich dla spójności konstrukcji europejskiej i możliwości dalszego rozwoju integracji, wpływała na konkretne propozycje jej zróżnicowania.

W tym kontekście można zadać pytanie o możliwość uelastycznienia integracji, tzn. wewnętrznego zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej, w wyniku obecnego kryzysu w strefie euro. Biorąc pod uwagę, że jest on kryzysem w integracji z pewnymi elementami kryzysu integracji, może on doprowadzić do zmiany jednolitego charakteru Unii w aspekcie prawno-instytucjonalnym. Jest możliwe przyjęcie modelu na przykład Europy dwóch prędkości, jeżeli proponowane rozwiązania antykryzysowe, np. pakt fiskalny, nie byłyby przyjęte przez kilka państw członkowskich, a w powiązaniu z brakiem posiadania euro mogłyby doprowadzić do trwałego podziału w ramach Unii Europejskiej.

Koncepcje i możliwości zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej

Pomimo występowania w traktatach generalnych klauzul o wzmocnionej współpracy i istnieniu zróżnicowanej integracji w postaci strefy euro i strefy Schengen, problem ten jest bardziej rozważany w kategoriach koncepcji i dylematów rozwojowych Unii Europejskiej, niż jako konkretna opcja, która może być zrealizowana przez określoną grupę państw członkowskich. Wprowadzenie prawnych i politycznych możliwości zróżnicowania integracji nie oznacza bezpośredniego przejścia do działania, do podjęcia praktycznych kroków, które mogłyby naruszyć jednolity charakter Unii Europejskiej. Pomimo występujących kryzysów państwa, z uwagi na nieprzewidziane skutki wprowadzenia w życie jakiegoś modelu zróżnicowanej integracji, są bardziej skłonne do szukania kompromisowych rozwiązań, akceptowanych przez wszystkich. Duże państwa członkowskie natomiast traktują często możliwość zróżnicowania integracji jako formę nacisku na pozostałych partnerów, aby przyjęto rozwiązania korzystne z punktu widzenia interesów dużych państw, gdyż w przeciwnym razie mogłyby dojść do uelastycznienia integracji. Generalnie jednak zwycięża przekonanie, że zróżnicowana integracja może być traktowana jako ostateczność.

Dyskusja w sprawie zróżnicowanej integracji rozpoczęła się już w latach 70., czyli w momencie pierwszego poszerzenia Wspólnot Europejskich¹¹. Akcesja nowych państw członkowskich, tj. Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii w 1973 r., nie stanowiła jedynego powodu podjęcia debaty o uelastycznieniu integracji. Już w latach 70. coraz trudniej było osiągnąć porozumienie w sprawie celów, zakresu i tempa procesu integracji. Problem ten niezwykle obrazowo określił w latach 90. kanclerz Niemiec Helmut Kohl, który zapytał, czy tempo konwoju powinno być dostosowane do najwolniejszego statku i czy nie powinno się pozwolić na podjęcie określonych działań tym, którzy są gotowi i potrafią podążać szybciej.

Przedstawiane przez dziesięciolecia koncepcje zróżnicowanej integracji Alexander Stubb, podzielił na trzy typy przy użyciu trzech zmiennych¹²:

- 1) Europa wielu prędkości – czas;
- 2) Europa zmiennej geometrii – przestrzeń;
- 3) Europa *à la carte* – zagadnienie.

W koncepcji Europy wielu prędkości zakłada się odmienny sposób dochodzenia do osiągnięcia wspólnych celów wszystkich państw członkowskich na ogół przez stworzenie rdzenia (jądra) państw członkowskich, które chcą i są w stanie szybciej pogłębiać proces integracji. Nie powinno to prowadzić do trwałego zróżnicowania, gdyż podstawowym założeniem jest otwartość współpracy. Koncepcja Europy wielu prędkości może być rozwijana w różnych obszarach jednocześnie, czyli mogą się tworzyć odmienne konfiguracje państw, które osiągają znaczący postęp w poszczególnych dziedzinach. Odmianą modelu Europy wielu prędkości jest stworzenia awangardy państw, które pogłębiałyby jednocześnie współpracę w wielu dziedzinach, na przykład przez zainicjowanie rdzenia federalnego.

Punktem wyjścia koncepcji Europy zmiennej geometrii jest przekonanie o trwałym zróżnicowaniu grup państw członkowskich, które pogłębia się w wyniku kolejnych poszerzeń Unii Europejskiej. Zróżnicowanie polityczne, gospodarcze i kulturowe Europy powoduje, że możliwe jest wprowadzenie trwałego podziału pomiędzy rdzeniem grupującym niektóre państwa a pozostałymi krajami, które stanowiłyby peryferie w różnoraki sposób powiązane z centrum. Istniałyby pewne elementy spajające wszystkie państwa w zakresie podstawowych funkcji wypełnianych przez Unię, na przykład w odniesieniu do europejskiego rynku wewnętrznego. Najbardziej popularną koncepcją zmiennej geometrii jest Europa kół koncentrycznych, czyli zróżnicowanych kręgów państw różnorako powiązanych z rdzeniem.

W koncepcji Europy *à la carte* zakłada się udział wszystkich państw w niektórych formach współpracy, tj. przede wszystkim w zakresie rynku wewnętrznego. Natomiast państwa członkowskie posiadałyby całkowitą swobodę wyboru

¹¹ Szerzej na temat dyskusji o zróżnicowanej integracji zob.: A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform...*, s. 38–44.

¹² C.-G. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34, No. 2.

uczestnictwa w pozostałych dziedzinach funkcjonowania Unii, czyli same decydowałyby o własnym poziomie integracji w poszczególnych obszarach. Z powodu daleko posuniętej dowolności ta właśnie koncepcja jest najczęściej krytykowana, gdyż mogłaby ona doprowadzić nawet do swoistego paraliżu procesu integracji europejskiej, wprowadzając zbyt duże zróżnicowanie wewnętrzne w ramach Unii. Mogłoby ono nawet skutkować chaosem instytucjonalnym.

Powyższe modele zróżnicowanej integracji i oparte na nich konkretne propozycje przedstawiane przez polityków począwszy od lat 70. nigdy nie zostały wprowadzone w życie. Były one więc traktowane jako swoisty „wentyl bezpieczeństwa” w sytuacji, gdyby pogłębianie integracji nie było możliwe w ramach jednolitych struktur instytucjonalno-prawnych. Widzialnym efektem debaty o uelastycznieniu integracji było wprowadzenie do traktatów ogólnej klauzuli o wzmocnionej współpracy i kilku klauzul szczegółowych (na przykład w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie obrony) oraz zainicjowanie zróżnicowanej integracji w niektórych obszarach – jako wynik kompromisu osiągniętego przez państwa członkowskie w ramach konferencji międzyrządowych.

Klauzula o ściślejszej współpracy, obecnie zwana wzmocnioną współpracą, została po raz pierwszy wprowadzona do traktatów na mocy traktatu amsterdamskiego (wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Zmiana nazwy klauzuli i niektórych kryteriów jej stosowania, została dokonana na mocy traktatu nicejskiego. Umożliwia ona zainicjowanie pogłębionej integracji przez co najmniej dziewięć państw członkowskich w zakresie kompetencji niewyłącznych Unii i przy spełnieniu kilku istotnych warunków, na przykład: poszanowanie jednolitości systemu instytucjonalnego i otwartość danej formy współpracy dla pozostałych państw członkowskich. Dotychczasowy bilans stosowania klauzuli ogólnej nie jest imponujący. Została ona wykorzystana dwukrotnie w celu przyjęcia unormowań prawnych w zakresie prawa rozwodowego i europejskiego patentu. Świadczy to o nikłym zainteresowaniu państw członkowskich instytucją wzmocnionej współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Ogólną klauzulę o wzmocnionej współpracy należy odróżnić od przypadku tzw. wcześniej zdefiniowanej elastyczności, która jest wynikiem politycznego kompromisu osiągniętego pomiędzy państwami członkowskimi. Polega ona na przyjęciu okresów przejściowych w trakcie negocjacji akcesyjnych, ale przede wszystkim trwałych derogacji w ramach rokowań nad reformą traktatową za cenę zgody danego państwa na pogłębienie integracji europejskiej. Przykładami może być umożliwienie Wielkiej Brytanii i Danii, aby nie wprowadzały wspólnej waluty w ramach unii gospodarczej i walutowej (traktat z Maastricht) lub też Wielkiej Brytanii i Irlandii, aby nie były stronami konwencji z Schengen (traktat amsterdamski). Jednocześnie państwa te pozwoliły na pogłębienie integracji w dwóch wyżej wymienionych obszarach.

Kryzys strefy euro – możliwe scenariusze i skutki dla integracji w ramach Unii Europejskiej

Zgodnie z dotychczasowym modelem integracji, Unia Europejska ma charakter struktury jednolitej z pewnymi elementami ograniczonego wewnętrznego zróżnicowania. Oznacza to równość w prawnym statusie poszczególnych państw członkowskich, bez względu na odmienność w potencjale ludnościowym czy gospodarczym. Jednolitość modelu integracji wynika przede wszystkim z przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, tj. z istnienia wspólnych ram instytucjonalnych dla całości działań w ramach Unii Europejskiej oraz z przyjęcia zasady, że wszelkie decyzje są podejmowane w imieniu wszystkich państw członkowskich. Istotną cechą obecnego modelu integracji jest również charakter procesu decyzyjnego. Unia Europejska jest podmiotem hybrydowym, łączącym elementy ponadnarodowe i międzyrządowe. W systemie instytucjonalnym występują zarówno organy ponadnarodowe – mające dbać o ogólny interes Unii Europejskiej, przede wszystkim Komisja, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości, oraz międzyrządowe, w ramach których broni się interesów poszczególnych państw członkowskich, takie jak Rada Europejska i Rada. W wyniku kryzysu w strefie euro obecny model integracji może ulec zakwestionowaniu, zarówno w odniesieniu do kwestii zróżnicowania integracji, jak i symbiozy między elementami ponadnarodowymi i międzyrządowymi. Można postawić nawet tezę, że widoczny spadek znaczenia Komisji w rozwiązywaniu kryzysu poprzez wzmocnienie roli dużych państw członkowskich może w ostateczności doprowadzić do zróżnicowania integracji w ramach Unii. Ponadnarodowość można traktować jako swoisty hamulec bezpieczeństwa przed wprowadzaniem rozwiązań kwestionujących jednolity charakter Unii Europejskiej.

Analiza kryzysu w strefie euro, który jednocześnie stanowi istotne przesilenie w ramach całej Unii Europejskiej, może doprowadzić do zmiany lub wręcz zakwestionowania obecnego modelu integracji. Można wymienić trzy główne scenariusze. Po pierwsze, może dojść do rozpadu strefy euro, co ewentualnie poskutkuje nawet rozpadem samej Unii Europejskiej. Taki przebieg sytuacji jest najmniej prawdopodobny, gdyż państwa są zdeterminowane do obrony *status quo*, przynajmniej do zachowania korzyści wynikających z istnienia Unii. Po drugie, występuje możliwość wyhamowania integracji w ramach UE czy nawet jej znacznego regresu. Oznaczałoby to przewartościowanie zarówno celów, jak i metod integracji, jakkolwiek trudno przypuszczać, aby mogło dojść do zakwestionowania europejskiego rynku wewnętrznego, który jest fundamentem integracji gospodarczej. Po trzecie, najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest przyjęcie modelu zróżnicowanej integracji, czyli stworzenie grupy państw, które nie tylko przyjęłyby odpowiednie rozwiązania w sferze fiskalnej, ale również zmieniłyby sposób zarządzania politycznego poprzez ustanowienie unii politycznej będącej załącznikiem federacji europejskiej. Po czwarte, przyjęte rozwiązania reformatorskie będą miały

charakter powszechny, czyli będą zaakceptowane przez wszystkich, co obroni jednolitą strukturę Unii Europejskiej.

Od generalnych scenariuszy należy odróżnić skutki obecnego kryzysu dla integracji w ramach Unii Europejskiej, które nie muszą przekładać się w dłuższej perspektywie czasowej na zmianę modelu integracji. Mogą być jednak podstawą do redefinicji podstaw konstrukcji europejskiej i przez to wpływać na zmianę koncepcji jedności europejskiej. Widoczny jest przede wszystkim rodzący się podział na państwa ustabilizowanej gospodarczo Północy oraz pogrążone kryzysem państwa Południa. Nie tylko rodzi to napięcia w wymiarze międzypaństwowym, ale również w sferze społecznej, czego wyrazem są opinie bazujące na stereotypach. W aspekcie instytucjonalnym i decyzyjnym kryzys może doprowadzić do utwierdzenia dominacji dużych państw w Unii Europejskiej, przede wszystkim do znacznego wzrostu pozycji Niemiec, które stają się niekwestionowanym liderem w Europie. Stąd pojawiające się ostrzeżenia o zmianie układu sił w ramach Unii Europejskiej, o naruszeniu równowagi, która była podstawą projektu europejskiego w latach 50., wyrażające się w hasłach dezeuropeizacji Niemiec i germanizacji Europy.

Punktem wyjścia poszukiwania rozwiązania kryzysu w strefie euro powinno być przeświadczenie o nieadekwatności traktatu lizbońskiego do rozwiązywania istotnych problemów i kryzysów w ramach Unii Europejskiej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt silny akcent, który położono w trakcie długotrwałego procesu reform traktatowych na rozwiązania instytucjonalno-prawne poprzez ciągłe reformowanie organów, co przesłoniło konieczność zajęcia się gospodarczymi i politycznymi podstawami funkcjonowania Unii Europejskiej. Nie oznacza to, że należy odrzucić traktat lizboński i zająć się poszukiwaniem nowych ram traktatowych. Należy jednak pamiętać, że propozycjom ekonomicznego, politycznego i prawnego rozwiązania kryzysu powinny towarzyszyć dążenia zmierzające do społecznej akceptacji decyzji podejmowanych przez polityków. Problemem jest nie tylko znalezienie adekwatnego rozwiązania z punktu widzenia interesu unijnego oraz interesów państw członkowskich, ale przekonanie opinii publicznej (społeczeństw) do konieczności poniesienia niezbędnych wyrzeczeń. Z uwagi na to, że Unia Europejska powinna być zarówno unią państw, jak i obywateli, negocjacje w sprawie pakietu reform powinny odbywać się w układzie horyzontalnym (układ państw członkowskich i wspólnych instytucji), ale również wertykalnym (układ przywódcy–społeczeństwa).

Z powodu zróżnicowanych interesów państw członkowskich, jedną z opcji, dosyć prawdopodobną, rozwiązania kryzysu w strefie euro jest doprowadzenie do wewnętrznego zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej, tym bardziej, że kwestia ta była poddana szerokiej debacie, począwszy od lat 70., jakkolwiek skutki wprowadzenia tego rodzaju rozwiązania są trudne do oszacowania. Na możliwość przyjęcia takiego rozwiązania wskazywać może zarówno debata polityczna toczona w Unii Europejskiej, jak i propozycje niektórych ekspertów. W debacie

podkreśla się, że wyjściem z obecnego impasu jest przyjęcie jakiejś formy zróżnicowanej integracji z uwagi na dwie istotne przesłanki. Po pierwsze, waluta euro do tej pory została jedynie przyjęta przez 17 z 27 państw członkowskich Unii, stąd rygorystyczne działania powinny przede wszystkim ich dotyczyć. Po drugie, przyjęcie pakietu reform przez wszystkie państwa jest w dużej mierze utrudnione, co jest wynikiem różnicy poglądów na temat metod przezwyciężenia obecnego kryzysu. Zróżnicowanie integracji można rozważać w różnych układach, tj. przede wszystkim Europy wielu prędkości czy zmiennej geometrii, jakkolwiek ewentualne rozwiązania praktyczne wcale nie muszą w pełni odpowiadać konkretnej koncepcji.

Przyjmując za punkt wyjścia model Europy wielu prędkości, państwa mogą być skłonne do ustanowienia rdzenia (ograniczonego do rozwiązań w zakresie walutowym i fiskalnym) lub awangardy (twardego rdzenia), w ramach której rozwiązania fiskalne byłyby jedynie punktem wyjścia do trwałego zróżnicowania integracji w ramach Unii, gdyż prowadziłby do ustanowienia unii politycznej obejmującej jedynie państwa, które przyjęły wspólną walutę lub rozwiązania fiskalne. Mogłoby to doprowadzić do trwałego zróżnicowania integracji lub wręcz rozpadu Unii Europejskiej w obecnym kształcie, gdyż mogłaby ona ulec daleko posuniętej marginalizacji w stosunku do twardego rdzenia. Trwałe zróżnicowanie integracji czy wręcz rozpad byłyby wynikiem braku akceptacji unii politycznej jako wspólnego celu przez wszystkie państwa. Scenariusz ten jest mało prawdopodobny, gdyż budowa unii politycznej wymagałaby przede wszystkim wzmocnienia instytucji ponadnarodowych – przede wszystkim Komisja powinna stać się rzeczywistą egzekutywą z ograniczoną liczbą członków. Obecnie zgodnie z kompromisem osiągniętym przed ratyfikacją traktatu lizbońskiego, w wyniku nacisku Irlandii, ma być nadal stosowana zasada jedno państwo jeden komisarz. Tworzenie unii politycznej o charakterze międzyrządowym nie miałoby uzasadnienia, gdyż wzmacniałoby rolę dużych państw, przede wszystkim Niemiec, które ostatecznie stałyby się w zasadzie nieformalnym przywódcą Unii. W dłuższej perspektywie czasowej taki model integracji, tj. międzyrządowy z niekwestionowanym liderem, ewentualnie liderami, byłby nie do zaakceptowania dla większości państw członkowskich, przede wszystkim średnich i małych. Tworzenie unii politycznej przez ograniczoną liczbę państw może skutkować rozpadem Unii Europejskiej w obecnym kształcie zarówno z powodu składu członkowskiego, jak i sposobu funkcjonowania. Taka unia polityczna miałaby bowiem problemy z akceptacją społeczeństw – problem legitymizacji Unii jest jednym z istotniejszych obecnie w odniesieniu do dalszego rozwoju integracji europejskiej.

Przyjmując model Europy zmiennej geometrii, należy pamiętać, że najpoważniejszym niebezpieczeństwem dla rozwoju integracji europejskiej jest terytorialny podział Unii Europejskiej, przede wszystkim zrealizowanie koncepcji Europy kół koncentrycznych. Rozbicie byłoby wynikiem nie tyle odmiennych koncepcji jedności europejskiej, ile przede wszystkim wynikałoby z gospodarczego podziału Europy na stabilną pod względem finansowym Północ i będące

w poważnym kryzysie gospodarczym Południe. Doprowadzenie do zrealizowania takiego scenariusza mogłoby skutkować trwałym rozbiemem jednolitego charakteru Unii Europejskiej, gdyż ewentualny powrót do obecnego stanu rzeczy byłby w zasadzie w przyszłości niemożliwy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dokonany podział uległby dalszemu pogłębieniu, a jego nieodwracalność wynikałaby z podstaw gospodarczych. Spoistość Unii Europejskiej wynika z dążenia do wyrównywania poziomów zamożności. Podważenie tej zasady, wręcz podjęcie świadomego działania mającego na celu oddzielenie Północy od Południa, doprowadziłoby do dalszego spowolnienia wzrostu gospodarczego i zwiększenia bezrobocia w państwach przeżywających już teraz istotne problemy wewnętrzne. Taki rozwój sytuacji miałby negatywny wpływ na państwa Północy, także Niemcy, gdyż są one najpoważniejszym beneficjentem istnienia rynku wewnętrznego i strefy euro. Możliwości rozwojowe gospodarki niemieckiej uległyby znacznemu zachwianiu w przypadku wprowadzenia trwałego podziału z powodów gospodarczych, stąd determinacja Niemiec w dążeniu do przyjęcia pakietów oszczędnościowych przez Grecję i inne państwa Południa. Największym niebezpieczeństwem byłoby połączenie gospodarczego rozwarstwienia na Północ i Południe, z podziałem na państwa chcące pogłębienia integracji w obliczu kryzysu w strefie euro i uważające, że wyjściem z problemów jest regres integracji i zachowanie pełnej kontroli narodowej nad polityką gospodarczą.

Dyskusja polityczna i ekspercka, która toczy się w ramach Unii Europejskiej potwierdza, że ewentualne zróżnicowanie integracji jest jedną z ważniejszych opcji, branych pod uwagę w celu rozwiązania kryzysu w strefie euro. Jean Claude Piris, który był doradcą prawnym Rady Europejskiej, przez dziennik „Financial Times” nazwany architektem Unii Europejskiej, wprost opowiedział się za przyjęciem koncepcji Unii Europejskiej dwóch prędkości¹³. Jego zdaniem, jedyną właściwą opcją zachowania Unii jako całości, jest pozwolenie na ustanowienie wewnętrznego rdzenia, który szybciej mógłby zmierzać w kierunku ścisłej unii gospodarczej i politycznej. Wprowadzenie koncepcji Europy dwóch prędkości byłoby możliwe albo przez przyjęcie deklaracji politycznej najprawdopodobniej przez państwa strefy euro, albo przez podpisanie porozumienia międzynarodowego obejmującego kwestie unii gospodarczej i walutowej i inne zagadnienia, na przykład obrony oraz współpracy w zakresie prawa cywilnego i karnego. W tym drugim przypadku powołano by odrębne instytucje, co w dłuższej perspektywie mogłoby na trwałe zróżnicować państwa członkowskie. Bez wątpienia prawne usankcjonowanie wewnętrznego rdzenia doprowadziłoby do ustanowienia federacji europejskiej. W takim duchu wypowiadają się niektórzy politycy europejscy, chociażby Jacques Attali, pierwszy prezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, który podkreślił, że jedyną strategią walki z kryzysem, jest ustanowienie federacji europejskiej¹⁴. Nieoczekiwanie także Polska podczas trwania prezydentury w drugiej

¹³ J. C. Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?*, Cambridge 2012.

¹⁴ www.euractiv.com/euro-finance/attali-federal-europe-crisis-exit-strategy-interview-512208.

połowie 2011 r. dokonała rewizji swojej polityki zagranicznej i opowiedziała się za federalizacją Unii Europejskiej. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w przemówieniu wygłoszonym w Berlinie 28 listopada 2011 r. nie tylko uznał, że jedynym wyjściem dla Unii jest pogłębienie integracji w postaci federacji, ale również wezwał Niemcy do przeprowadzenia reformom¹⁵.

Praktyka polityczna w ramach Unii Europejskiej w pewnej mierze odbiega od ostrości debaty politycznej. Jakkolwiek opcja zróżnicowanej integracji jest brana pod uwagę, to podjęte działania reformatorskie mają raczej na celu obronę jednolitego charakteru Unii. Pakt fiskalny, który został wynegocjowany pod przywództwem Niemiec, został podpisany 2 marca 2012 r. przez 25 państw członkowskich, bez Wielkiej Brytanii i Czech. Jakkolwiek może to świadczyć o tworzeniu Europy dwóch prędkości, to jednak bardziej może oznaczać marginalizację dwóch państw członkowskich. Może to mieć miejsce, jeżeli pakt zostanie ratyfikowany przez wszystkie strony. Nie jest to jednak przesądzone, z uwagi na kontrowersje wokół paktu w co najmniej kilku państwach członkowskich (choćby we Francji, w wyniku wygranych wyborów prezydenckich przez François Hollande'a, który krytykował pakt), co może skutkować jego odrzuceniem. Być może taka sytuacja doprowadziłaby do przyjęcia modelu zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Ewentualne wprowadzenie modelu zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej w wyniku kryzysu w strefie euro nie zależy jedynie od uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi, osiągniętymi w toku normalnych negocjacji dyplomatycznych. Realizacja takiej koncepcji może być rezultatem procesu politycznego zachodzącego w poszczególnych państwach członkowskich. Politycy coraz częściej muszą się liczyć z weryfikacją dokonywaną przez społeczeństwa w trakcie kolejnych wyborów. Nigdy wcześniej w historii integracji europejskiej tak bardzo nie zacierały się granice między sferami odpowiedzialności państw narodowych i Unii Europejskiej. Ta ostatnia staje się coraz bardziej skomplikowaną strukturą, w której zakres wzajemnych oddziaływań ulega znacznemu zwiększeniu. Trudno jest dzisiaj przewidzieć skutki tego dynamicznego w dużej mierze niekontrolowanego przez nikogo procesu. Czy będzie nim renacjonalizacja polityki w wyniku rozpadu Unii Europejskiej, czy stworzenie Europy dwóch prędkości, czy redefinicja jednolitego charakteru konstrukcji europejskiej – na te pytania trudno znaleźć jednoznaczne odpowiedzi. Wydaje się, że zróżnicowanie integracji w najbliższej przyszłości będzie koniecznością z uwagi na odmienne postawy

¹⁵ Mr Radek Sikorski, Foreign Minister of Poland, Berlin, 28 November 2011, „Poland and the Future of the European Union”, www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu.pdf.

państw członkowskich. Nie można tej swoistej korekty integracji sprowadzić do zmiany relacji między państwami członkowskimi. Powinna być ona uzupełniona rzeczywistą demokratyzacją całego systemu, co powinno się wyrażać w większym upodmiotowieniu społeczeństw europejskich. Tylko dzięki stworzeniu prawdziwej europejskiej przestrzeni społecznej można próbować rozwiązać obecne problemy w strefie euro. Integracja nie może już dłużej dotyczyć jedynie państw, musi jednoczyć społeczeństwa. Tylko stworzenie podstaw poczucia wspólnoty, przy poszanowaniu tożsamości narodowej, może ocalić ambitny projekt zjednoczenia kontynentu europejskiego. Samo różnicowanie integracji bez upodmiotowienia społeczeństw będzie jedynie półśrodkiem.

Abstract

The Influence of Crisis in Euro Zone on the Possibility of Diversified Integration in the European Union

The euro zone crisis will seriously politically influence the development of integration in the whole European Union. In case of lack of proper response to the euro zone crisis there will take place diversified integration in the whole European Union which, assuming the most likely scenario, will initiate Europe of the so called "two speeds", that is the very center comprising the states of euro zone on one hand, and its peripheral states connected with the center by means of their inner market on the other hand. The results of the diversified integration would take politically – institutional shape and might display federalization of euro zone and leaving the current institutional structure for the whole European Union.

The crisis of the euro zone reveals weakness of the Lisbon Treaty solutions against their fervent supporters' opinions concerning this amendment. In other words, The Lisbon Treaty did not save Europe against the crisis due to the fact that a reform of an institution without demonstrating political will of its state members does not mean much. The crisis of the euro zone proves the weakness of foundations on which The European Union is based. Also, it is an example of both a leadership crisis of its member states and the crisis of the whole European Union as well, which leads to the problem of legitimization.

Summing up, the following issues have been analyzed in the article: the notion of crises in the EU (including their reasons), political consequences of most important crises of the fifties in the twentieth century, concepts and possibilities of the diversified integration as part of the European Union, possible scenarios and political consequences of the crisis for European integration in the euro zone.